



Fundación**Electra**

Para la promoción del Derecho del Trabajo

LA OIT EN AMÉRICA LATINA | PEDRO DANIEL WEINBERG compilador

PEDRO DANIEL WEINBERG COMPILADOR

LA OIT

EN

AMÉRICA LATINA

LOS ORÍGENES DE UNA RELACIÓN



FUNDACIÓN DE CULTURA UNIVERSITARIA

PRÓLOGO

La historiografía americana sobre la historia del trabajo se ha visto renovada, desde no hace muchos años, con la apertura de un nuevo campo de interés: la historia de la presencia de la Organización Internacional del Trabajo, y de su Oficina, en nuestra región. La elaboración de tesis de maestría y doctorado, la producción de artículos para revistas especializadas, la presentación de ponencias a eventos académicos, el diseño de proyectos de investigación y la publicación de libros son una prueba elocuente de ello¹. Lo que en un principio fue visto como un movimiento fragmentado y disperso ha logrado construir, a poco tiempo de iniciado, espacios institucionalizados que alientan y estimulan la convergencia de intereses comunes, el intercambio de ideas y la generación de iniciativas de estudios regionales comparados²;

¹ Entre los libros más importantes editados en estos años merecen citarse: (i) Fabián Herrera León. y Patricio Herrera González (coordinadores). **América Latina y la Organización Internacional del Trabajo: Redes, cooperación técnica e institucionalidad social, 1919-1950**. Morelia, Michoacán, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2013. 206 páginas. (ii) Juan Carlos Yáñez Andrade, **La OIT en América del Sur. El comunismo y los trabajadores chilenos (1922-1932)**. Santiago de Chile, Ediciones Universidad Alberto Hurtado, 2016. 233 páginas. (iii) Laura Caruso y Andrés Stagnaro (compiladores). **Una historia regional de la OIT. Aportes sobre regulación y legislación del trabajo**. La Plata, Provincia de Buenos Aires, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata, 2017. 259 páginas. (iv) Norberto O. Ferreras, Andrés Stagnaro y Laura Caruso (organizadores). **A Conexão OIT-América Latina: Problemas regionais do trabalho em perspectiva transnacional**. Río de Janeiro, Mauad X, 2018. 211 páginas.

² El primer evento académico que reunió a especialistas en el tema de las relaciones OIT/América Latina se realizó en Suiza; al mismo asistieron estudiosos de América Latina, Europa y Estados Unidos de Norteamérica convocados bajo el tema “International Conference on Latin American participation in the League of Nations and the ILO”. Como puede advertirse, la materia de la OIT y América Latina no fue la única abordada en ese espacio; también aparecía en la agenda la problemática de la participación de las naciones latinoamericanas en la Liga de Naciones. Para mayores detalles ver: Latin America and ‘International Geneva’ during the Interwar Period. The beginning of regional and international Integration. (Ginebra, Universidad de Ginebra, 28-29 de octubre 2011). Un informe científico del evento puede leerse en: L’Amérique latine et la Genève internationale durant l’entre-deux-guerres: les débuts d’une intégration régionale et internationale Colloque international. Genève, 28 et 29 octobre 2011. (https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/—dgreports/—inst/documents/meetingdocument/wcms_181418.pdf). Cabe agregar que a raíz de la presencia de varios investigadores latinoamericanos en dicho seminario, se echaron las bases para la creación de una Red de Investigadores preocupados con estos asuntos.

una demostración de ello es el funcionamiento continuado y regular de la “Red de estudios interdisciplinarios OIT-América Latina” desde donde se coordinan las actividades que medio centenar de académicos de la región vienen avanzando en la materia.

La Fundación Electra para la promoción del derecho del trabajo y la seguridad social ha decidido la publicación de esta obra colectiva con el ánimo de asociarse a las celebraciones del centenario de la OIT; y ha elegido hacerlo con esta compilación relacionada con estudios centrados en los inicios de esta relación OIT/América Latina; nuestro propósito es contribuir a fortalecer los esfuerzos que en esta materia vienen efectuando reconocidos académicos de la región³. Como práctica editorial establecida por la FE, la intención es publicar escritos que abran nuevas perspectivas de análisis y reflexión en torno al tema del derecho del trabajo y la seguridad social; esta vez, el volumen que presentamos dedica su atención a mirar, desde diversas perspectivas, la problemática de la internacionalización (universalización) de las normas internacionales del trabajo; y de cómo se fue dando el proceso de la promoción, ratificación y aplicación de los convenios y recomendaciones en la región latinoamericana desde la creación misma de la OIT en 1919. En esa línea, se destaca el papel que jugó no solo la OIT a partir de su Sede en Ginebra, sino también el protagonismo que asumieron los gobiernos, empleadores, trabajadores y iuslaboralistas latinoamericanos en ese largo, difícil y aspero tránsito que va de la aprobación de los convenios hasta su efectiva adopción en el mundo del trabajo.

La OIT en América Latina: los orígenes de una relación procura resignificar y revalorar una obra colosal cual fue la de dotar de normas y regulaciones al mundo del trabajo con vigencia universal, en una empresa caracterizada por un diálogo social horizontal entre las partes, sin ningún tipo de hegemonías. La OIT –sus directivos, funcionarios, servicios- y sus constituyentes –gobiernos, trabajadores, empleadores- supieron establecer mecanismos institucionalizados para garantizar ese diálogo respetuoso. En otras palabras, a pesar de todos los escollos y dificultades –estructurales o coyunturales– aparecidos en uno u otro lado a lo largo de cien años, precisa subrayarse que esos puentes de diálogo tendidos fueron únicos y singulares: a diferencia

³ Además del presente libro **La OIT en América Latina: los orígenes de una relación**, la Fundación Electra está publicando otras dos obras vinculadas con la celebración del centenario de la OIT: Norberto O. Ferreras, **La OIT y los países del Cono Sur en el período de entreguerras. El inicio de una larga amistad**. Montevideo, Fundación Electra/Fundación de Cultura Universitaria, 2019 y Alfredo L. Palacios, **Derecho Internacional Obrero. (El Congreso de Washington)**. Edición, prólogo y notas de Pedro Daniel Weinberg. Montevideo, Fundación Electra/Fundación de Cultura Universitaria, 2019.

de cualquier otro organismo internacional, solo la OIT reúne en su seno, además de los gobiernos, a representaciones legítimas de la sociedad civil. Esto da un carácter particular y un impacto singular a las decisiones que se toman, en la medida que los acuerdos gozan de una amplia participación social.

El propósito del presente libro es poner a disposición del lector interesado en estos temas una recopilación de los principales aportes existentes sobre la llegada y primeros desarrollos de la OIT junto a sus Estados Miembros de América Latina, en particular durante las dos primeras décadas de su existencia. Para ello hemos seleccionado y reunido trabajos académicos originales y otros no siempre de fácil acceso, ya que están dispersos en revistas científicas, ponencias en congresos y en acervos diversos diseminados en Europa y América. Prácticamente todos los artículos incluidos abordan problemáticas nacionales; entendemos que en la medida que el conocimiento acumulado sea cada vez mayor valdría la pena contemplar la posibilidad que en un futuro no muy lejano los investigadores comiencen a desarrollar enfoques que amplíen la mirada y atiendan lo comparativo y lo regional.

Está lejos del ánimo del compilador restringir la selección de textos a un interés de carácter exclusivamente histórico; mucho menos una recreación erudita de los primeros años de la OIT en América Latina. Por el contrario, estamos convencidos de que, durante los años iniciales, cuando se forjó la estructura de la OIT, quedaron establecidos los principios, orientaciones e ideario que aún rigen al organismo y a sus constituyentes, y que ampara de manera firme todo lo que se refiere a las condiciones imperantes en el mundo del trabajo: la actualidad y vigencia del mandato inicial de la OIT constituye un logro singular. No puede negarse que la vida de la OIT transcurrió estos cien años sobrellevando adversidades de todo tipo: la crisis económica del 1929/30, la segunda guerra mundial, la crisis de los precios del petróleo a mediados de los setenta, el impacto de la revolución científico tecnológica sobre el mundo del trabajo iniciada en las últimas décadas del siglo XX; no obstante, su ideario y su agenda siguen tan actuales como siempre, así como firme su liderazgo y legitimidad.

Si bien nos hemos propuesto alcanzar un equilibrio geográfico en cuanto a los aportes que se publican, su tarea se vio infructuosamente enfrentada a la existencia de severas lagunas de información y documentación, sobre todo en lo relacionado con importantes subregiones del continente: istmo centroamericano y Caribe, en especial. Sí están representados países y regiones: Argentina, Brasil, Chile, México, Uruguay, Venezuela, y por ende sus subregiones (el norte de América Latina, el cono sur, los países andinos). Por estas, y muchas otras razones, la lectura de este libro debe ser abordada

como una obra inacabada, que se perfila como un estado del arte en la materia; si bien esta es la intención primera, este libro también trata de estimular la investigación académica y la consagración de nuevos espacios destinados a abordar, desde nuevas perspectivas, las cuestiones del trabajo. Mucho se ha avanzado en menos de diez años gracias al tesoero esfuerzo de jóvenes historiadores: pero admitamos que aun resta por recorrer un largo camino para lograr la incorporación de otros temas a la agenda, de otros períodos que cubran los cien años de vida de la OIT y de ampliar la cobertura hacia todos los países de Nuestra América.

1919: el contexto histórico americano en materia laboral

Cuando la OIT fue creada en la primera Conferencia Internacional del Trabajo reunida en Washington (29 de octubre/ 28 de noviembre, 1919) las condiciones imperantes en la región eran auspiciosas para beneficiarse de las iniciativas que postulaban sus animadores; pero a la vez se verificó que la OIT se convertía en un espacio desde donde protagonizar con contribuciones organizativas y doctrinarias propias de la región en el desarrollo de ese organismo que se estaba poniendo en movimiento: la sanción de su Constitución, el diseño de su estructura y el establecimiento de las pautas de funcionamiento, la sanción de los primeros convenios... fueron todos espacios que tuvieron en varias de las delegaciones tripartitas de América Latina y el Caribe a sus firmes impulsores.

Consignemos algunos de los “activos” con que contaban los países de Nuestra América frente al nuevo organismo: por un lado, no eran pocas las naciones que venían registrando avances singulares en el campo laboral – institucionalidades en cuanto a la administración del trabajo y legislación en la materia; por otro, fueron varios los países que jugaron un papel decisivo en el diseño de la OIT mediante su compromiso con dicha iniciativa y a través de la presencia tripartita en el citado evento: los Estados Miembros de la región mostraron una predisposición activa en el período fundacional. Y no menos relevante, los países americanos habían acumulado a nivel nacional, ya por ese entonces, una rica tradición en materia doctrinaria y legislativa, así como contaba con figuras del mundo académico y/o gubernamental capaces y solventes para analizar y ordenar el mundo del trabajo, y las regulaciones y las condiciones laborales en particular, con ideas y propuestas originales. Como muestran muchos de los aportes reunidos en este volumen, nuestros países no podrían ser considerados como meros “receptores” de un ideario y de avances normativos y legislativos, y dispuestos a adoptar casi acríticamente la asistencia técnica que se les brindaría. En otras palabras, el

diálogo que se establecería sería entre pares; no cabía lugar a una asistencia técnica vertical como se impondría en otras latitudes y contextos.

La tensión entre una organización configurada con tintes europeocéntricos y los Estados Miembros de la región tuvieron altas y bajas; y perduraron durante las primeras décadas de vida de la OIT. Según Veronique Plata-Stenger⁴ “la OIT fue una organización europea en más de un sentido... La creación de la OIT en 1919 tiene sus raíces en la concepción de los estados industriales europeos, desde finales del siglo XIX ... Desde sus inicios la Oficina volcó financiamiento para ampliar las áreas de investigación y actividades prácticas, cuya esfera de actuación fue, no obstante, limitada a Europa”. La autora agrega: “Aunque Albert Thomas nunca ignoró la importancia de establecer relaciones con otras regiones del mundo, sus postulados de política social fueron inseparables de su proyecto de construcción de una Europa social”. De cualquier manera, podríamos decir que, a poco de comenzar a andar, la OIT encontró en varios de los países latinoamericanos interlocutores –individuales e institucionales– con una riqueza y una solvencia que otras regiones del mundo –con la excepción de las naciones europeas– no podrían reclamar. América Latina se convertiría, sobre todo a partir del revelador viaje de Albert Thomas en 1925 y la crisis de 1930, en un aliado estratégico de la OIT y en un interlocutor privilegiado; el americano fue el primer espacio regional que tuvo la Organización para comenzar a demostrar y proyectar efectivamente su vocación universal; esto es, no recortada a la esfera europea.

El Congreso de Washington y los inicios de la OIT

Revisemos someramente qué avances exhibía la OIT hacia finales de 1919. Para esas fechas se había creado dicho organismo internacional; el mismo se originaba en los tratados adoptados en la Conferencia de Paz de Versailles. La OIT adquiriría desde su fundación un compromiso guiado por una convicción central: la justicia social era esencial para alcanzar una paz universal y permanente (ver los Tratados de Versailles, Sección XIII, artículos 387 a 427, donde se trazan los objetivos y cometidos de la futura OIT). La Constitución de la OIT fue elaborada entre enero y abril de 1919 por una Comisión de Trabajo establecida por la mencionada Conferencia de Paz. La Comisión, presidida por Samuel Gompers, presidente de la Federación Estadounidense

⁴ Veronique Plata-Stenger, “Europe, the ILO and the Wider World (1919-1954)”, en **EGO. European History Online**. Publicado en inglés el 09 de marzo de 2016. Ver: <http://ieg-ego.eu/en/threads/transnational-movements-and-organisations/international-organisations-and-congresses/veronique-plata-stenger-europe-the-ilo-and-the-wider-world-1919-1954> .

del Trabajo (AFL), estaba compuesta por representantes de seis países europeos (Bélgica, Checoslovaquia, Francia, Italia, Polonia, Reino Unido), uno por Estados Unidos, uno por Asia (Japón) y uno latinoamericano proveniente de Cuba, el Dr. Antonio Sánchez de Bustamante y Sirvén (Decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de La Habana, y Presidente de la Sociedad Cubana de Derecho Internacional).

En dicha primera Conferencia estuvieron acreditadas delegaciones tripartitas de cuarenta Estados Miembros de todo el mundo; un tercio de esas delegaciones provenía del continente americano. En la misma se adoptaron seis convenios y otras tantas recomendaciones relativas a las siguientes cuestiones: las horas de trabajo en la industria; el desempleo; la protección a la maternidad; el trabajo nocturno de las mujeres y de los niños; y la edad mínima para el trabajo en la industria.

A la luz de esos primeros pasos consagrados en Washington, expondremos a continuación cuáles eran los progresos experimentados para abordar la cuestión laboral y social en América Latina hacia esas fechas. De esta manera trataremos de mostrar el singular nivel de desarrollo alcanzado, y la madurez que había adquirido el tratamiento de las cuestiones laborales en algunos países americanos. Esto se convertiría en un rico activo para abreviar cuando los directivos de la OIT decidieron efectivizar el carácter universal del organismo.

Catolicismo social y liberalismo reformista

En primer lugar, conviene establecer, siquiera brevemente, el clima de época ideológico imperante a comienzos del siglo veinte en torno a la cuestión social y laboral. Sobre todo, aludiendo a dos de los movimientos que hicieron posible un diálogo más fluido y fecundo con el nuevo organismo internacional que se proponía luchar por la justicia social. Esas dos vertientes fueron el catolicismo social y el liberalismo reformista.

En cuanto al liberalismo reformista, puede apelarse a los desarrollos de Eduardo A. Zimmermann⁵ quien es uno de los autores que ha expuesto y analizado el tema, sobre todo con referencia al caso argentino. Para Zimmermann la “cuestión social” es definida en su obra, “como el conjunto de consecuencias sociales del proceso de inmigración masiva, urbanización e industrialización que transformó al país, entre las que se contaron proble-

⁵ Eduardo A. Zimmermann, **Los liberales reformistas. La cuestión social en la Argentina (1890-1916)**. Buenos Aires, Editorial Sudamericana-Universidad de San Andrés, 1995. 250 páginas.

mas en áreas de vivienda, sanidad y salud pública, el aumento de la criminalidad urbana, la protesta obrera y el surgimiento de nuevas corrientes ideológicas que desafiaban la validez de las instituciones políticas y económicas vigentes” (ob. cit, págs. 11/12). Y agrega en cuanto al concepto de “reformismo”: a su criterio es una predisposición a introducir cambios en las instituciones vigentes, que en materia de política social se traducía en una decisión de abandonar los principios de *laissez faire* que supuestamente había caracterizado al liberalismo decimonónico (ob. cit, pag. 15). De esta forma, para este autor, el reformismo introdujo en el debate nacional sobre la cuestión social un elemento nuevo: la discusión en torno a la transformación de los límites de la intervención estatal en materia social. Esta perspectiva ideológica alcanzó un elevado impacto en varios de los aspectos que nos interesa destacar. Citaremos solo tres ejemplos argentinos que ilustran cómo incidió este movimiento ideológico del reformismo social: (i) el envío de un Proyecto de Ley Nacional del Trabajo por parte del entonces ministro del interior, el Dr. Joaquín V. González en el año 1904; ese Proyecto aspiraba a convertirse en uno de los intentos mejor articulados y sistemáticos que atendiesen, precisamente, a la cuestión social. Un proyecto que contenía casi 500 artículos donde se abordaban los principales aspectos de la cuestión laboral y social. (ii) Ese Proyecto, a su vez, descansaba en uno de los más ambiciosos y rigurosos estudios científicos que sobre la condición obrera se hubiese producido en la región americana; me refiero al Informe sobre el estado de las clases obreras en el interior de la República Argentina elaborado por Juan Bialek Massé⁶. Y (iii) los avances en la instalación de las primeras cátedras de legislación del trabajo en las universidades argentinas: la cátedra sobre legislación industrial y agrícola en la Universidad Nacional de Córdoba (1907) que en 1918 pasaría a denominarse “legislación industrial y obrera”; la cátedra de Derecho Industrial y Obrero en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional del Litoral (1919), y la cátedra Legislación Industrial y Obrera en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (1917) a cargo de Carlos Saavedra Lamas⁷.

⁶ Bialek Massé, Juan, **Informe sobre el estado de las clases obreras en el Interior de la República. Presentado al Excmo. Sr. Ministro del Interior Dr. Joaquín V. González por el Dr. Juan Bialek Massé. De acuerdo con el Decreto del Excmo. Sr. Presidente de la República fecha 21 de enero de 1904.** Buenos Aires, Imprenta y Casa Editora de Adolfo Grau, 1904. 3 tomos.

⁷ Ver Pedro Antonio Boasso, “Carlos Saavedra Lamas y sus ideas acerca del Derecho Laboral en la Universidad de Buenos Aires”, en **Res Gesta** 51, Revista de la Pontificia Universidad Católica Argentina. 2014-2015. Págs. 31/58. Y también: MIGUEL ANGEL SARDEGNA, “Historia de la cátedra de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social en

Por su parte, la perspectiva del catolicismo social tuvo amplias y hondas repercusiones en el continente americano, muchas veces influido por las ideas en boga en España. En primer lugar, señalemos que esta ideología surge a finales del siglo XIX a partir de la Doctrina Social de la Iglesia inspirada, sobre todo en la Encíclica *Rerum Novarum* de 1891 (también conocida como de la cuestión social) consagrada por el Papa León XIII; la misma tuvo un impacto relevante en el pensamiento económico y social de la época, y hasta avanzado el siglo XX. El concepto no es sólo un pensamiento, sino que dio origen a un programa de acción social y a una serie de iniciativas prácticas; en nuestros países se asocian esas iniciativas a la creación, por ejemplo, de los Círculos Católicos de Obreros. En la gestación de esta propuesta mucho tuvieron que ver los problemas y las transformaciones sociales que se derivaron de la aparición de las sociedades industriales, lo que determinó a plantear una nueva perspectiva, la de la “justicia social” para abordar la relación capital/trabajo; de alguna manera, buscaba sustituir esta propuesta al binomio pobreza/caridad instalado hasta ese entonces. León XIII dio legitimidad para enfrentar la cuestión social y a promover la participación de seculares o laicos en estas tareas; como se recordará, la participación de la grey católica en estas iniciativas había sido reducida y limitada hasta ese entonces.

Para ilustrar la repercusión del catolicismo social evocaremos el caso de Costa Rica, ya que esa situación puede considerarse como una muestra de lo que acontecía en muchos de nuestros países. La Iglesia Católica de esa nación demostró su preocupación por las condiciones de vida y laborales de los trabajadores desde finales del siglo XIX. Para esas fechas, el segundo obispo de Costa Rica, Monseñor Bernardo Augusto Thiel, entregó su trigésima carta pastoral llamada “Justo Salario” en el año 1893; con ella intentaba “aterrizar” en Costa Rica la *Rerum Novarum*, solo dos años después de puesta en vigor⁸. La intención de Monseñor Thiel no era otra que intervenir activamente para remediar el problema de la pobreza que afectaba a gran parte de los costarricenses; y en ese sentido apelaba a las responsabilidades que tenía el Estado en la materia.

Si bien en su época algunos consideraron a la Carta como una intromisión de la Iglesia en los asuntos del país, todo lleva a pensar más bien que el

la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires”, en **Revista de Historia del Derecho Ricardo Levene** del Instituto de Investigaciones Jurídicas y Sociales A.L. Gioja. UBA. 1997. N° 33, págs.. 223/236.

⁸ Ana María Schroeder Barrantes y José Aurelio Sandí Morales, «La carta pastoral ?Justo Salario?: el intento de Mons. Thiel por iniciar la Doctrina Social de la Iglesia católica en Costa Rica (1893)», en **Anuario de Historia Regional y de las Fronteras**. San José de Costa Rica, 2018. Vol 21, N° 2, págs. 115/139.

obispo quería jugar un papel social siguiendo los nuevos preceptos impartidos desde Roma por León XIII. La Carta Pastoral hacía referencia a la penosa situación que vivía “la clase trabajadora, los artesanos y los pequeños propietarios”. Más aún, el clima generado por estas reivindicaciones, y la aparición en escena de la OIT permiten explicar la rápida modernización de la legislación laboral en ese país. En otras palabras, a mediano plazo los postulados y reivindicaciones operados por Monseñor Thiel tuvieron éxito. Así, desde inicios del siglo XX comienzan a originarse las primeras luchas por la reducción de la extensión de la jornada de trabajo; es en 1902 cuando se inicia la reivindicación de la jornada laboral máxima de nueve horas para los trabajadores del sector público; dos años después la consigna se generaliza para que las nueve horas fuese la duración de la jornada para todos los trabajadores. La adopción de la jornada de ocho horas demoraría en llegar; sólo se alcanzaría en 1920; en 1924 el Congreso aprueba la ley de accidentes del trabajo; la promoción de una legislación apropiada y la creación de una institucionalidad para el trabajo y la previsión social concluye en 1928 con la sanción parlamentaria de una ley de creación de una Secretaría de Estado en los Despachos de esas materias; la principal función que se le asignó fue la preparación del proyecto del Código de Trabajo.

El Artículo 123 de la constitución mexicana

Dos años antes de los Tratados de Paz suscritos en Versalles era sancionada la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en la ciudad de Querétaro el 5 de febrero de 1917; la misma contenía el artículo 123 que debe ser considerado como uno de los primeros aportes de América Latina en lo que hace al ideario y principios fundamentales de la Constitución de la OIT en 1919. Como se recordará, dicho artículo es valorado como el principal antecedente del desarrollo del constitucionalismo social⁹ y de la legislación

⁹ Existe una vasta bibliografía sobre el tema del constitucionalismo social en América Latina, y sobre su lugar en el nuevo constitucionalismo latinoamericano. Para obtener una primera aproximación sobre su evolución pasada y su actualidad y perspectivas pueden consultarse: (i) Rodolfo Arango, **Constitucionalismo social latinoamericano**. Obra publicada en la Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 23 páginas. Ver en: http://www.miguelcarbonell.com/artman/uploads/1/constitucionalismo_social.pdf (ii) Rafael Sánchez Vázquez, “La trascendencia del constitucionalismo social en América Latina. (Caso México)” en **Cuestiones Constitucionales. Revista Mexicana de Derecho Constitucional**. Universidad Nacional Autónoma de México. Julio/diciembre, 2012. N° 27. Páginas 251/309. (iii) César Arese, “Los derechos humanos laborales en las Constituciones latinoamericanas (el centenario de la Constitución de Querétaro)”, en **Revista latinoamericana de derecho social**, publicada por la Universidad Nacional Autónoma de Méxi-

laboral en América Latina. Fue la primera vez que en el texto de una constitución se dedicaba un extenso apartado específico a los asuntos vinculados con el trabajo y la seguridad social. Digamos más: se anticipa en dos años a la propia Constitución de la República de Weimar. En el artículo 123 se establecen normas sobre la duración de la jornada de trabajo, la protección a la maternidad de las trabajadoras, la fijación de los salarios y el salario mínimo, el trabajo de los niños, la libertad sindical, el pago del salario, el precepto de igual salario por igual trabajo, las condiciones de despido, la responsabilidad empresarial por los accidentes de trabajo y las enfermedades profesionales, las condiciones y medio ambiente de trabajo, entre otros tantos asuntos. Son una treintena de párrafos que se erigen en una agenda ambiciosa establecida por el constituyente mexicano en 1917, y cuyo mandato llega a nuestros días.

Sobre la importancia y el lugar que ocupa el artículo 123 de la Constitución mexicana, Humberto Villasmil Prieto se ha preocupado por destacarlo en varios de sus trabajos éditos e inéditos. En el más reciente de ellos, aun sin publicar, expresa: “Esta Constitución tuvo una influencia directa en el Tratado de Versalles, hasta el punto de que si se lee contrastadamente el Artículo 427 (la “Carta del Trabajo”) del Tratado y el Artículo 123 de la Constitución de Querétaro se encontrarán correspondencias en ocasiones casi que literales. No se insinúa que se trate de una copia, pero sí que se quiere afirmar que no se puede negar que existió una influencia determinante en ese momento que se explica por dos motivos concurrentes: porque Gompers presidió la Comisión de Legislación de la Conferencia de Paz y porque tanto él como Sánchez de Bustamante conocían la Constitución de Querétaro de manera muy cercana”¹⁰. El autor citado reconoce que esta tesis ya había sido

co. N° 25. Julio/Diciembre, 2017. También merecen mencionarse, en una perspectiva más amplia, algunos de los trabajos de Héctor-Hugo Barbagelata: (i) “Constitucionalización e Internalización”, en **Curso sobre la evolución del pensamiento iuslaboralista**. Montevideo, Fundación de Cultura Universitaria, 2009. Págs. 151/175 y (ii) los capítulos “El bloque de constitucionalidad de los derechos humanos laborales” y “El camino hacia la integración del derecho del trabajo en el sistema de los derechos fundamentales y su aplicación efectiva por los tribunales de Justicia”; estos dos capítulos integran la obra de Barbagelata **El Particularismo del derecho del trabajo y los derechos humanos laborales**. Montevideo, Fondo de Cultura Universitaria, 2009. 2ª Edición actualizada y ampliada. Ver págs. 219/250 y 287/312 respectivamente. Y entre varios de Roberto Gargarella mencionaremos dos: (i) “Sobre el ‘Nuevo constitucionalismo latinoamericano’”, en **Revista Uruguaya de Ciencia Política**. Vol 17, N° 1 (Montevideo, 2018). Páginas 109/129; y (ii) El nuevo constitucionalismo latinoamericano: promesas e interrogantes”, en **Serie Políticas Sociales**, N° 153. Santiago de Chile, CEPAL, 2009.

¹⁰ Humberto Villasmil Prieto, **Una visión “americana” del Centenario de la OIT: aproximación a la comprensión de una relación histórica**. Santiago de Chile,

anticipada por Alberto Trueba Urbina en 1928, en su artículo “La Constitución Mexicana de 1917 se refleja en el Tratado de Paz de Versalles de 1919”.

La modernización laboral en Argentina antes de 1919

Ya en los primeros años del siglo veinte Argentina había alcanzado enormes progresos en materia laboral: por un lado, las primeras formas de organización (sindicatos y mutuales) llevaban casi medio siglo de existencia; por otro, se habían hecho cuerpo en las organizaciones obreras la agenda de reivindicaciones universalistas que circulaban a través del movimiento obrero organizado europeo¹¹. En cuanto a la institucionalidad de la administración del trabajo, el país contaba con un Departamento Nacional del Trabajo, organismo creado por decreto presidencial (14 de marzo de 1907). Tenía la misión de “recoger, coordinar y publicar todos los datos relativos al trabajo de la República, especialmente en lo que concierne a las relaciones del trabajo y del capital y a las reformas legislativas y administrativas capaces de mejorar la situación material, social, intelectual y moral de los trabajadores”. Años después, mediante una ley aprobada por el Congreso, se ampliaron las funciones hasta alcanzar incumbencias como la inspección y vigilancia de las leyes del

2019. 44 páginas. Trabajo original, no publicado, generosamente compartido por su autor; aparecerá próximamente en la **Revista Trabajo y Derecho. Nueva revista de actualidad y relaciones laborales**. Madrid, Editorial Wolters Kluwer. Otro aporte que puede consultarse del mismo autor y que desarrolla estas materias es: “Pasado y presente del derecho laboral latinoamericano y las vicisitudes de la relación de trabajo” en **Revista Latinoamericana de Derecho Social**, publicada por la Universidad Nacional Autónoma de México. Primera Parte, N° 21 (julio/diciembre, 2015), páginas 203/228, y Segunda Parte, N° 22 (enero/junio, 2016), páginas 220-245.

¹¹ El “Manifiesto a todos los trabajadores de la República Argentina. 1° de Mayo de 1890” leído en la celebración efectuada en Buenos Aires ese día contiene varios elementos que deben ser subrayados en el marco de esta exposición, sobre todo en lo que concierne a los antecedentes vinculados con la vocación universalista de la futura OIT: (i) la agenda incluía demandas por la duración de la jornada de ocho horas, prohibición del trabajo infantil y restricciones al trabajo de menores entre 14 y 18 años, limitación al trabajo nocturno y de las mujeres en aquellas ocupaciones que afectaban al ‘organismo femenino’, prohibición del trabajo nocturno de mujeres y menores; prohibición de industrias perjudiciales a la salud de los trabajadores; inspección de las empresas por comisiones bipartitas paritarias (Estado y trabajadores); (ii) el carácter “universal” (palabras textuales) de la convocatoria y las reivindicaciones: el Manifiesto estaba encabezado por el siguiente lema: “Viva el primero de Mayo, día de fiesta obrera universal”; además exigía “la creación de leyes protectoras y efectivas sobre el trabajo para todos los países...”; y por último “El Congreso reconoce y declara que es preciso fijar todas estas medidas por leyes y acuerdos internacionales...”. Y (iii) la casi veintena de discursos se pronunciaron en español, italiano, alemán y francés.

trabajo, la incorporación de un registro de colocaciones para trabajadores sin empleo, y la facultad de mediar en los conflictos entre el capital y el trabajo, a través de un Consejo del Trabajo¹². A su vez, a partir de junio del año 1907, y hasta 1921, aparece el Boletín de esa repartición, una publicación que, a lo largo de 48 entregas, refleja informaciones y análisis de las condiciones de trabajo en el país, así como contiene las informaciones estadísticas oficiales, informes sobre estudios realizados en torno a las condiciones de trabajo, legislación social y laboral, las organizaciones sindicales y empresariales, etc.

En materia de legislación del trabajo el país registró un proceso de rápida e intensa modernización a partir de la incorporación de Alfredo L. Palacios como diputado al Congreso de la Nación en 1904. El mismo año en que asume su banca, logra la aprobación de la Ley 4661, sobre descanso semanal; en 1906 inicia el debate en pos de la consagración de la jornada laboral de ocho horas (48 horas semanales): esta iniciativa recién se convertirá en la ley 11544 en 1929. También durante el período de sesiones de ese año impulsa la sanción de una ley que promovía la protección de las mujeres y los niños que trabajan (Ley 5291, aprobada en 1907). En 1908 se inicia el tratamiento de un proyecto de ley de Palacios relativo al derecho de indemnización de los trabajadores en el caso de sufrir accidentes laborales (aprobada como ley 9688 en 1915). También fue una iniciativa de Palacios en 1912 la ley que estableció la creación del Departamento Nacional del Trabajo; como se vio más arriba, hasta ese momento, las labores de esta Dirección estaban amparadas por un decreto presidencial. Fueron un sinnúmero los proyectos de ley presentados por Palacios antes de 1919: muchos de ellos alcanzaron a convertirse en ley; otros no corrieron la misma suerte en esos años pero sí serían adoptados en las décadas por venir.. De cualquier manera, lo que estamos tratando de mostrar es la voluminosa e innovadora labor parlamentaria (como diputado y como senador).cumplida por el legislador desde antes que la OIT fuera creada e impulsase la modernización de la legislación laboral: sueldo y jubilación del magisterio (1912), ley en defensa del salario (Ley 9511 de 1914 sobre inembargabilidad de los sueldos, jubilaciones y pensiones que no excediesen un determinado importe; dos proyectos de ley que no logró sancionar

¹² Mayores detalles sobre el asunto se pueden consultar en: Juan Suriano, “El Departamento Nacional del Trabajo y la política laboral durante el gobierno de Hipólito Yrigoyen”, en Mariano Ben Plotkin y Eduardo Zimmermann (compiladores), **Los saberes del Estado**. Buenos Aires, Edhasa, 2012. Páginas 35/62. Además, sobre la resistencia de vastos sectores obreros sindicalizados a las propuestas de reforma laboral, puede consultarse: Juan Suriano, “La oposición anarquista a la intervención estatal en las relaciones laborales” en Juan Suriano, compilador, **La cuestión social en Argentina. 1870-1943**. Buenos Aires, Editorial La Colmena, 2000. Págs. 89/110.

fueron sendas iniciativas parlamentarias encaminadas a establecer un régimen laboral para los empleados de comercio y el derecho de indemnización a dependientes y obreros despedidos; sólo en 1933 se logra aprobar en el Congreso una ley que regula el contrato de trabajo mercantil y que recoge alguna de las ideas adelantadas por Palacios¹³.

La integración de la delegación argentina a la primera Conferencia Internacional del Trabajo (Washington, 1919) es una clara muestra de la responsabilidad y solvencia técnica con la que el país afronta esta convocatoria; por parte del gobierno asistieron dos altos funcionarios, pero que además eran catedráticos de legislación laboral; Leónidas Anastasi y Alejandro M. Unsain (del Departamento Nacional del Trabajo). Las intervenciones y aportes de ambos en los debates, y los resultados obtenidos para su país, son elocuentes pruebas de ello. Y no menos positivamente llamativa resulta la forma en que la delegación acudió a la Conferencia; el gobierno había impreso y distribuyó 500 ejemplares en francés y en inglés donde se daba cuenta de los avances que en materia de legislación laboral había alcanzado Argentina.

Otros avances en la legislación laboral en países de la región antes de la creación de la OIT

Para el momento de la creación de la OIT, y de la sanción del convenio sobre las horas de trabajo en la industria (uno de los seis convenios adoptados en la 1ª Conferencia Internacional del Trabajo de Washington) ya existían en la región americana cinco países que habían establecido regímenes que regulaban las ocho horas diarias (cuarenta y ocho semanales): Panamá, en 1914, Uruguay, en 1915, Ecuador, en 1916, México con su Art. 123 de la Constitución de 1917 y Perú en 1919.

Por su parte Uruguay también exhibe importantes avances en materia de legislación y administración del trabajo antes de 1919. Ya en 1907 se asigna nivel “ministerial” a las cuestiones laborales; en ese año se crea el Ministerio de Industria, Trabajo e Instrucción Pública bajo cuya jurisdicción actúa la Oficina Nacional del Trabajo. Esta Oficina era responsable por el

¹³ Para obtener una apreciación de la labor parlamentaria de Alfredo L. Palacios, pueden consultarse, entre otros, los siguientes libros: (1) Alfredo L. Palacios, **Actuación Parlamentaria del diputado Alfredo L. Palacios**. 1904-1908. La Plata, Provincia de Buenos Aires, Partido Socialista, 1904/1908. 4 volúmenes. (2) Palacios, Alfredo L., **Discursos parlamentarios**, Valencia, F. Sempere, 1910. (3) Palacios, Alfredo, **Por las mujeres y los niños que trabajan**. Valencia, Sempere, s/f, (1911). (4) Alfredo L. Palacios, **Legislación Obrera**. Buenos Aires, La Vanguardia, 1912. (5) Alfredo L. Palacios, **Actuación parlamentaria del diputado socialista Alfredo L. Palacios**. Mayo 1912/ Abril 1913. Buenos Aires, La Vanguardia, 1913.

control e inspección del cumplimiento de la normativa en la actividad desarrollada en el comercio e industria del país; en 1912, a raíz de modificaciones en las competencias de las carteras, los temas laborales pasan a ser responsabilidad del Ministerio de Industria, Trabajo y Comunicaciones. En materia legislativa sanciona la ley 5032 de prevención de accidentes laborales (1914) y, como se alude más arriba, la ley 5350 (1915) que establece la jornada laboral de ocho horas.

Chile es un caso de especial interés en cuanto a los avances que se experimentaban en un país latinoamericano aún antes de la creación de la OIT en 1919. Al respecto, el lector puede acudir al aporte de Juan Carlos Yáñez Andrade que se publica en este volumen, para advertir el estado de la situación en torno a la legislación social en dicho país. Allí se exponen los antecedentes a partir de 1902 con la presentación de un proyecto sobre reglamentación del trabajo, que, si bien no prosperó, sí colocó a la materia en el debate público y echó las bases de la futura legislación. El periodo 1906 a 1917 fue escenario de discusiones parlamentarias sobre una plétora de cuestiones laborales y sociales. Según Yáñez Andrade fue en 1919 que se inició en el parlamento el análisis de un proyecto que contemplaba tres cuestiones: mejoramiento en las condiciones de trabajo, la formación de sindicatos y el establecimiento de mecanismos de conciliación y arbitraje. Su aprobación se dio en 1920. Y la interpretación del autor es de por sí elocuente: “De esta manera, por primera vez, aprovechando el contexto internacional, se hacía referencia a las conferencias internacionales del trabajo en la discusión de un proyecto de ley, legitimando, de paso, su presentación y justificando su aprobación por la adhesión de nuestro país a la OIT”.

A manera de síntesis, lo que se quiere expresar es que en muchos países de la región americana se habían experimentado avances en la legislación laboral y en la administración del trabajo; el reformismo liberal y el catolicismo social comenzaban a converger cuando aparece en el escenario este nuevo organismo que es la OIT. Ello trajo aparejado un importante estímulo para profundizar y actualizar las legislaciones del trabajo y la seguridad social, y a terminar de consagrar espacios institucionales específicos que se hiciesen cargo de estas materias en los respectivos gobiernos de los países.

Impacto de las labores de la OIT en América Latina

Realizaremos una rápida enumeración de estos avances solo con el propósito de aportar elementos que ilustren que, a la larga, la relación establecida fue virtuosa. A nuestro criterio, lo que llevó a establecer vínculos de confianza, desarrollar mecanismos de cooperación y asistencia técnica, y a encon-

trar espacios de mutuo beneficio fue la misión efectuada por Albert Thomas en 1925 a cuatro países del Cono Sur. La misión se inició en Río de Janeiro el 30 de junio y finalizó en Santiago de Chile el 8 de setiembre de 1925. Jef Rens, un ex director adjunto de la OIT efectuaba en 1959 un balance sobre el estado de las relaciones entre dicha Organización y sus Estados Miembros de América Latina en la década de los años veinte; decía: “No obstante, fueron numerosas las dificultades que habían de oponerse al establecimiento de estrechas relaciones de trabajo entre estos países y la Organización durante los primeros años del período de postguerra. En efecto, la distancia que separa a estos países de Europa, así como la lentitud de los medios de comunicación de aquellos tiempos, hacía difícil tanto la participación de delegaciones completas en los trabajos de las reuniones anuales de la Conferencia como el envío de funcionarios de la OIT a los países de América Latina. Además, los recursos con que contaba entonces la Organización eran muy limitados, y el número de sus funcionarios permanentes era todavía restringido; de esta suerte, en 1924, la Organización sólo tenía dos funcionarios originarios de los países de América Latina”¹⁴. Vista en la perspectiva de los años, no cabe duda que esa primera misión oficial de un Director General de la OIT fuera de Europa marca un punto de inflexión en el posicionamiento de ese organismo en la región; y al mismo tiempo, genera ámbitos de expectativa para un mayor acercamiento e involucramiento de los Estados Miembros de América Latina en la institución. Si bien a partir de entonces se desencadena un cúmulo de labores en común, ello no significa que no hayan surgido contratiempos y dificultades de diferente naturaleza y alcances. Expondremos una primera muestra de algunos de los hechos más significativos acaecidos a partir de la misión Thomas, y a lo largo de la década siguiente; la intención es mostrar no sólo el impacto de la influencia de la OIT sobre la regulación del mundo laboral americano, sino también arrojar alguna luz hacia el efecto complementario: el rol desempeñado por nuestros países en la configuración de un código universal del trabajo.

- En América se llevó a cabo la primera conferencia regional de Estados Miembros de la OIT: Santiago de Chile, 1936; la primera regional fuera de la Sede de la OIT.

- En respuesta a solicitudes expresas de gobiernos latinoamericanos, la Oficina comenzó a desarrollar actividades prácticas en la región. Desde comienzos de los años treinta, las misiones de asistencia técnica que comenza-

¹⁴ Jef Rens, “América Latina y la Organización Internacional del Trabajo. Cuarenta años de colaboración: 1919-1959”, en **Revista Internacional del Trabajo**. Ginebra, OIT, 1959. Vol. 60, N° 1.

ron a ser más frecuentes en temas como la organización de los ministerios de trabajo, las mutualidades y la seguridad social. En 1934 C. Dechamp y Moisés Poblete Troncoso viajan a Cuba; A. Tixier lo hizo a Brasil, Uruguay, Argentina y Chile para analizar la importancia que había adquirido la legislación obrera en América Latina y la significación de los progresos que se hallaban en vías de realización.

- Además de las aludidas, se comenzaron a cumplir misiones de asistencia técnica a Venezuela (David L. Blelloch, 1936 y Wilfred Jencks, 1938) en materia de legislación; a Bolivia en la misma materia (David L. Blelloch, 1940). La primera misión de relevamiento *in situ* de posibles campos de cooperación por los países del cono sur fue efectuada en 1934 (Stephen Lawford Childs). A solicitud de los Estados Miembros de América interesados en el tema de las poblaciones indígenas, la OIT llevó a cabo una encuesta con el fin de conocer el problema social de esas poblaciones; la misma fue efectuada en Perú por un funcionario de la Organización Internacional del Trabajo (Moisés Poblete Troncoso, 1936)¹⁵. Chile, en 1925 había recibido asesoramiento de la OIT para la organización del Servicio de Inspección del Trabajo.

- En México, país que se convierte en miembro de la OIT de manera tardía en 1931 se dan los siguientes adelantos: preparación, adopción y enmienda del Código Mexicano del Trabajo (1931), sanción de la Ley Federal del Trabajo (1931).

- Chile es el primer país en ratificar convenios de la OIT (1925): ocho en total. La formalidad se cumple en ocasión del viaje de Albert Thomas a esa nación. Casi de inmediato se produce una catarata de ratificaciones: Cuba dieciséis (1928), Uruguay y Nicaragua treinta cada uno (1933). Y así siguen a lo largo y ancho de la región. También en 1933 Colombia ratifica 25 convenios y Argentina otros nueve. Brasil comienza el proceso de ratificación en 1934 con cuatro. Mayores detalles sobre ratificaciones aparecen en el trabajo de Humberto Villasmil Prieto incluido en este libro. En resumen, hacia 1933 los países americanos habían ratificado 68 convenios; y a finales de los años treinta fueron 216, una cuarta parte del total de 844 de todo el mundo

- También en Chile se crea la Dirección General del Trabajo (septiembre 1924) dependiente del Ministerio del Interior. El mismo mes se crea la Caja del Seguro Obligatorio, se regula el contrato de trabajo y se dicta la ley sobre organización sindical industrial. El Código del Trabajo es legislado por el

¹⁵ Juan Carlos Yáñez Andrade, “La Organización Internacional del Trabajo y el problema social indígena: La encuesta en Perú de 1936”, en **Secuencia. Revista de Historia y Ciencias Sociales**. México, Instituto Mora. N° 98 (mayo-agosto, 2017). Pags. 130-157.

Congreso en 1931. La institución encargada de cautelar su cumplimiento se llamaba, desde 1928, Inspección General del Trabajo, y dependía del Ministerio de Bienestar Social. En 1932 su dependencia sería transferida al Ministerio del Trabajo, llamándosele Dirección General del Trabajo.

- Bolivia sanciona su Ley General del Trabajo en 1939; Ecuador adopta su Código del Trabajo es de 1938. Argentina es un caso singular. Pese a la proximidad con la OIT, no pudo tener un Código de Trabajo a pesar que existieron dos intentos serios en la materia (ello sin mencionar el Proyecto de Joaquín V. González ya citado, en 1904). Ambos redactados por eminentes laboristas y catedráticos con vasta experiencia en la función pública del sector laboral; si bien estos proyectos alcanzaron a llegar al Parlamento nunca fueron considerados. Alejandro M. Unsain lo hizo en 1921, y Carlos Saavedra Lamas, quien había presidido la Conferencia Internacional del Trabajo en 1928, elaboró un texto en 1933; este proyecto, presentado en tres tomos, contaba con un prólogo de Albert Thomas.

- La regulación oficial de las relaciones del trabajo en la República Dominicana se remonta al año 1929, cuando se dicta la Ley Número 1146, que otorgaba a la Secretaría de Estado de Interior y Policía las funciones relativas a relaciones con los centros obreros en el mundo, protección del obrero, medidas para proporcionar trabajo a los obreros dominicanos, días y horas de trabajo, seguros para obreros y deberes de patronos y obreros, entre otros. Un año después, esta ley fue modificada por la Ley Número 1312 del 30 de junio de 1930 que creó la Secretaría de Estado de Trabajo y Comunicaciones.

- Como se expusiera más arriba, en Costa Rica se logró la ley de la jornada de trabajo de las ocho horas (1920), ley de accidentes del trabajo (1924); y se crea una Secretaría de Estado encargada del trabajo y la previsión social (1928).

- Hacia 1937 Venezuela contaba con una Oficina Nacional del Trabajo y varias inspectorías del trabajo (creadas en 1936); ambas dependían del Ministerio de Comunicaciones. Con la asistencia técnica de la OIT a esas reparaciones Venezuela pudo sancionar su primera ley del Trabajo (1936) y redactó un Código del Trabajo (1938); en estos casos, el organismo de contraparte fue la Oficina Nacional del Trabajo mencionada.

- En la década de los años 30 se habían instalado corresponsalías nacionales de la OIT en Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Cuba, México, Uruguay y Venezuela, entre otros países.

Para concluir con esta esquemática semblanza, permítasenos aludir a otro espacio donde se comprueba el ascendiente de la OIT en públicos gubernamentales y de la academia en América Latina; nos referimos a la **Revista**

Internacional del Trabajo. Patrick Bollé¹⁶ sostiene que “la edición española sigue los pasos de la italiana, pero con un éxito mucho más contundente y prolongado que la llevará hasta nuestros días, consolidándose así como tercera edición oficial, al lado de las ediciones inglesa y francesa. En efecto, en noviembre de 1923 había comenzado a publicarse bajo el título de *Informaciones Sociales*, un pequeño boletín informativo de unas 30 páginas con noticias y artículos que pudieran interesar directamente a los países de lengua española y portuguesa. Un año más tarde, en 1924, el éxito de esta publicación es tal que el Consejo de Administración de la OIT decide aumentar su número de páginas a 100 y darle una nueva estructura”. Y agrega, de manera elocuente que no exige comentarios: “Ello es claro reflejo del entusiasmo con que los países de América Latina van adentrándose en los asuntos que preocupan a la OIT y participando más y más en las labores de la Organización”¹⁷.

Dos consideraciones finales. A lo expuesto hasta el momento, quisiéramos agregar dos comentarios que hacen al trabajo de los estudiosos de las relaciones OIT/América Latina. El primero se refiere al reconocimiento que el lector deberá tener en consideración cuando se enfrenta a estas contribuciones, de formidable factura académica, pero que no deja de ser el producto de artesanos competentes, que solo cuentan con una frágil infraestructura. En otras palabras, deberemos reconocer que las condiciones en que los investigadores latinoamericanos deben abordar su tarea no se caracteriza por su

¹⁶ Patrick Bollé, “La Revista Internacional del Trabajo y la OIT. Fragmentos de su historia”, en *Revista Internacional del trabajo*. Vol. 132. Enero, 2013. Páginas 1/8.

¹⁷ Entendemos que podría resultar de interés que algún estudio de las relaciones entre la OIT y América Latina encare una investigación sobre el carácter y los actores de la cooperación técnica brindada por la OIT desde los 30’s en adelante. Estamos hablando de un proceso de “latinoamericanización” de la cooperación técnica y de sus formas de encararla. Entre otras cosas, el analista comprobará que a partir de la década del setenta los expertos y consultores que eran convocados para brindar esos servicios dejan de ser europeos, y en menor medida norteamericanos, y pasan a ser principalmente latinoamericanos. Fue Eduardo Ribeiro de Carvalho, Director de la Oficina Regional de la OIT en Lima, quien admitió que la región había alcanzado altos niveles de competencia y probidad entre sus profesionales volcados al mundo del trabajo lo que le permitió afrontar la cooperación con profesionales latinoamericanos. Por extensión, impulsó una nueva modalidad de cooperación: la cooperación técnica horizontal, o cooperación técnica entre países en desarrollo. Más aun, fue la región americana la que primero diseñó centros regionales especializados que luego se esparcieron por el mundo; una de las características de estos centros fue la de la movilización de recursos humanos provenientes de los propios espacios laborales (ministerios de trabajo, instituciones de formación profesional, academia) de los países de la región. Estos modelos innovadores fueron CINTERFOR, en el campo de la formación profesional, desde mediados de los sesenta, y pionero en estas lides. Luego llegaron PREALC sobre empleo y CIAT sobre administración del trabajo desde inicios de los setenta.

sencillez. Ellos no solo enfrentan severos escollos de financiamiento sino también la existencia de barreras de todo tipo que les dificultan el acceso a los repositorios documentales del organismo. Por un lado, la mayoría de las oficinas locales y/o subregionales de la OIT de la región no disponen de condiciones adecuadas para acceder a sus fondos documentales: muchas veces tienen desactualizados sus sistemas de archivo, no pocas han perdido sus acervos sea por el paso del tiempo o por el paso de burócratas; las bibliotecas casi no existen además de estar desactualizadas; tampoco cuentan con servicios de atención al público para los desafortunados interesados que no demuestren representar a los constituyentes. La distancia que separa a investigadores de la región de la Sede en Ginebra (en kilómetros y en dólares) para bucear en sus archivos de Ginebra no favorece la tarea: tampoco allana las labores de los investigadores el engorroso trámite para superar la confidencialidad atribuida a documentos oficiales, informes de todo tipo, hojas de vida de ex funcionarios, etc.

La segunda consideración se relaciona con un llamado para lograr una mayor convergencia entre los investigadores provenientes de la Academia, y los funcionarios y servicios de la OIT que encaran este tipo de abordajes. En este sentido, quisiéramos poner a consideración una propuesta dirigida a la necesidad de establecer lazos más firmes y sistemáticos de cooperación y proximidad entre los investigadores de la academia que han mostrado interés en la OIT como objeto de estudio, y los propios estudios e investigaciones que la OIT ha desarrollado en estos años sobre temas de interés común a ambas partes. Entendemos que, de alguna manera, la presente publicación es una propuesta encaminada en esta dirección. Brindaremos dos ejemplos para ilustrar esta preocupación y para que se entienda mejor la convocatoria que efectuamos.

Véronique Plata publicó un documentado, pormenorizado y agudo estudio sobre la difusión de las normas internacionales del trabajo en Venezuela en el período 1936-1939¹⁸. El mismo apareció publicado en 2013. En ese aporte, y por razones que no es necesario juzgar, no se alude ni se cita a un estudio que ya circulaba desde poco tiempo antes, y que salió de la pluma de Humberto Villasmil Prieto, un reconocido jurista y docente universitario venezolano (actualmente funcionario de la OIT desde hace casi veinte años)

¹⁸ Ver Véronique Plata, “La difusión de las normas internacionales del trabajo en Venezuela, 1936-1939 una práctica de cooperación técnica internacional de la OIT”, en Fabián Herrera León y Patricio Herrera González, **América Latina y la Organización Internacional del Trabajo. Redes, cooperación técnica e institucionalidad social, 1919-1950**. Morelia, Michoacán, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, 2013. Págs. 127/160.

sobre ese mismo tema (el trabajo de Villasmil aparece publicado en el presente volumen). Los dos autores hablan sobre el mismo asunto, y coinciden en subrayar la relevancia adquirida por una de las primeras misiones de asistencia técnica que recibió un país americano por parte de la OIT respondiendo así a una solicitud explícita de un gobierno. Todo hace suponer que ambos autores llevaron a cabo sus luminosos estudios de forma paralela, sin ningún conocimiento mutuo.

Por otro lado, los múltiples e indispensables artículos, ponencias e intervenciones de Verónica Basualdo enfocados sobre los sindicatos argentinos bajo la última dictadura argentina, y al papel cumplido por el Comité de Libertad Sindical de la OIT en esos trances, no han incorporado aun las contribuciones provenientes por una de las obras más descollantes de la literatura sobre la materia encarada y publicada por la OIT; nos referimos al estudio comparativo de Ricardo Hernández Pulido —un ex funcionario de esa casa— que se titula: **Derechos Humanos fundamentales y sindicales en tiempo de las dictaduras en el cono sur. La labor de restitución de los derechos emprendida por el Comité de Libertad Sindical** (Santiago de Chile, Oficina Subregional de la OIT, 2014. 288 páginas).

En fin, lo que queremos señalar, insistimos, sin ánimo crítico alguno, sino en el mejor espíritu constructivo posible, es que estas nuevas generaciones de historiadores profesionales que se dedican a estudiar a la OIT deberían también acudir a ese organismo no solo como fuente proveedora de datos, información y documentación, sino como productora de conocimiento en el campo del trabajo; en su Oficina se llevaron a cabo —y se lo sigue haciendo— investigaciones conducidas por estudiosos del más alto nivel académico, tanto de la propia casa como desde universidades y centros de investigación invitados a colaborar a esos efectos. En este punto, preciso es valorar la tarea realizada por la Oficina en estas materias: ha producido, desde hace largas décadas, infinidad de estudios de toda naturaleza en torno al trabajo. Más aun, de sus prensas han salido singulares y rigurosos análisis, informes, publicaciones periódicas, documentos y libros de libre acceso a todo público, que hacen al campo de estudio de estos investigadores. Y conviene agregar: a lo largo de su historia los servicios técnicos de la Sede, así como en las regiones, han canalizado esfuerzos de investigación de todo tipo para incentivar el conocimiento de las diferentes áreas del quehacer de la Oficina; oficinas y centros regionales convocaron a la Academia logrando resultados auspiciosos. Además, produjo estudios y formó investigadores a través de las actividades desplegadas durante muchos años por su Instituto Internacional de Estudios Laborales con sede en Ginebra.

Acerca de esta obra

La OIT en América Latina: los orígenes de una relación, aborda dos temas centrales; el primero apunta hacia las diversas facetas que exhiben las aproximaciones iniciales entre la recién creada OIT y seis países americanos; el segundo, escruta sobre el desarrollo de la visita del primer director General de ese organismo a naciones sudamericanas.

En la primera parte, Laura Caruso expone el impacto que adquirieron los avances normativos de la OIT en el desarrollo de la legislación laboral argentina, destacando el papel que le cupo a la institucionalidad laboral del país —el Departamento Nacional del Trabajo y a uno de sus más destacados funcionarios Alejandro M. Unsain); para la autora se logró tejer una continua y sostenida preocupación por parte de las instituciones y funcionarios argentinos del campo laboral en torno a las iniciativas y experiencias internacionales. Andrés Stagnaro, por su parte, enfoca su atención sobre los integrantes de las delegaciones tripartitas argentinas que asistieron a las Conferencias Internacionales del Trabajo, durante la primera década de vida de la OIT, poniendo especial énfasis en el desempeño y resultados logrados. Juan Carlos Yáñez Andrade se ocupa de ilustrarnos acerca de los beneficios que trajo para los intentos modernizadores de la legislación social y laboral de Chile la creación de un organismo universal como la OIT, y en particular los primeros convenios adoptados en Washington; dicho de otro modo, cómo la legitimidad reconocida de las normas internacionales allanó el camino de iniciativas parlamentarias nacionales demoradas en su tratamiento. Fabián Herrera León en cambio, nos habla del período en el que México no fue Estado Miembro de la OIT por haber sido excluido del nuevo orden internacional que se gestaba alrededor de la Sociedad de las Naciones; y en particular ahonda en un sutil análisis en torno a la serie de intercambios y tentativas dirigidos a formalizar su colaboración con la OIT que se termina de concretar en 1931. Finalmente, Humberto Villasmil Prieto, en un pionero trabajo recopila de manera exhaustiva y ordenada la incidencia que tuvo la OIT en el momento fundacional del derecho del trabajo latinoamericano; releva el proceso de adopción de las normas por parte de los países latinoamericanos y cómo ello fue impactando en la sanción de leyes, normas y códigos integrales del ámbito laboral; se detiene, como caso, a describir la primera misión de asistencia técnica recibida por Venezuela para tener su primera ley y su primer código de trabajo.

El análisis del desarrollo e impacto del primer viaje de un Director General fuera de Europa es abordado desde tres perspectivas convergentes¹⁹. Raúl

¹⁹ Un dato curioso que habla a las claras de los niveles de desarrollo que tenían estos

Jacob presenta la visita de Albert Thomas a través de su agenda y entrevistas, y cómo ellas repercutieron en las distintas corrientes y hombres que incidían por ese entonces en el desarrollo de la legislación social y laboral uruguaya; se detiene en particular no sólo en la relación con el gobierno, sino que también lo hace con representantes de los trabajadores, los empresarios y el Partido Socialista. Daniele Bonfanti examina la misión de Albert Thomas a la luz de las tensiones generadas por quien venía a promover el marco normativo de la OIT y la mucho más avanzada legislación vigente en el Uruguay de ese entonces; esto es, los alcances de las reformas llevadas a cabo en este país en poco más de una década; no omite en su aporte efectuar alusiones a las expectativas que amplios sectores políticos uruguayos se hacían por jugar un rol protagónico en un organismo internacional de esta naturaleza. Por último, Norberto O. Ferreras observa que el viaje tenía dos objetivos; por un lado, divulgar las acciones normativas de la OIT y del quehacer general de la Oficina; por otro, recoger información sobre la situación del mundo del trabajo en estos países; y no menos importante, el viaje a América del Sur buscaba ampliar la base de sustentación del universalismo de la OIT con la incorporación de países que comulgaban valores democráticos y de justicia social.

En definitiva, el lector tiene ante sí una recopilación de trabajos sobre las relaciones desarrolladas entre la OIT y América Latina en los primeros veinte años de vida; dos décadas intensas que lograron configurar un organismo que supo generar instrumentos normativos de carácter universal, siempre guiados por un objetivo central: la lucha por la justicia social. Y no menos importante, un organismo que supo desempeñar un rol estratégico y decisivo desde sus años iniciales. Este libro trata de demostrar una tesis: desde su creación la OIT jugó un papel decisivo en la configuración de una agenda concertada en la región americana en materia de legislación y regulación del trabajo, fortalecimiento de las administraciones del trabajo y diseño de sistemas de relacio-

países por esas fechas: unos meses antes de la llegada de Albert Thomas por estas tierras, Albert Einstein había estado recorriendo Argentina, Brasil y Uruguay. Partió de Hamburgo el 5 de marzo de 1925, y de regreso desde Río de Janeiro rumbo a Europa el 12 de mayo del mismo año. Mayores detalles pueden encontrarse en Ortiz Eduardo L., "A convergence of interests: Einstein's visit to Argentina in 1925", en *Ibero-Amerikanisches Archiv*, Berlín, N° 21 (1-2), 1995, pp. 67- 126; Ortiz Eduardo L. y Otero, Mario H., "Removiendo el ambiente: La visita de Einstein al Uruguay en 1925", *Mathesis*, México, Vol. 1, N° 1, 2001, págs. 1-35; Alejandro Gangui y Eduardo L. Ortiz, **Marzo-abril 1925: Crónica de un mes agitado. Albert Einstein visita la Argentina**. <https://arxiv.org/ftp/physics/papers/0506/0506052.pdf>; Alejandro Gangui y Eduardo L. Ortiz, "Einstein en la Argentina: el impacto científico de su visita" en Paula Bruno, coordinadora, *Visitas culturales en la Argentina, 1888-1936. Buenos Aires, Biblos, 2014. Págs. 167-190.* Y C. A. Dos Santos, **Einstein no Brasil**. <http://www.if.ufrgs.br/einstein/brasil.html>

nes laborales participativos. Y en especial, esto se concretó a partir de la visita de Albert Thomas. Casi cien años después, quien evalúa los resultados de la misión del Director General de la OIT al cono sur de América debe reconocer que las expectativas que él se había planteado fueron alcanzadas y superadas.

Como queda dicho, se procuró ordenar estos trabajos en torno a dos ejes temáticos; ello no implica sugerir que el acervo circulante se agote en estos asuntos; la bibliografía que circula también incluye asuntos tales como el trabajo esclavo, los proyectos de la OIT con las poblaciones indígenas, la preocupación con los temas de la alimentación de los trabajadores, la formación de cuadros sindicales, las dictaduras y la represión sindical, el papel de la asistencia técnica, entre muchos otros. Son dignos de mencionar las incipientes contribuciones que buscan promover estudios de carácter comparativo así como la elaboración de biografías de latinoamericanos que jugaron un papel relevante en la vida de la OIT en estos cien años. En este sentido ya comienzan a aparecer algunos primeros esbozos biográficos de algunos de ellos; este libro, además, da pistas para invitar a adentrarse en el conocimiento de personalidades que descollaron en el campo laboral como Carlos Saavedra Lamas, Alejandro M. Unsain, Alfredo L. Palacios, Luis Lauzet (aunque de origen francés, desarrolló buena parte de su militancia sindical y su carrera profesional en Argentina), Afonso Bandeira de Melo, Antonio Sánchez de Bustamante y Sirvén, Moisés Poblete Troncoso, Rafael Caldera sólo para comenzar una larga lista.

PEDRO DANIEL WEINBERG*

Presidente

Fundación Electra

* Profesor, Universidad Pedagógica Nacional, República Argentina.

